

第2部 制度改革の現状と課題 第11章 ASEAN諸国における公務員制度改革 - インドネシア・マレーシア・フィリピン・シンガポール・タイの比較分析 -

著者	小池 治
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	202
雑誌名	アジアの民主化過程と法 : フィリピン・タイ・インドネシアの比較
ページ	361-386
発行年	2003
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014025

第 11 章

ASEAN 諸国における公務員制度改革

—— インドネシア・マレーシア・フィリピン・シンガポール・タイの比較分析——

はじめに

ASEAN 諸国に対する共通イメージのひとつは、いわゆる「強い国家」であろう。一般に「強い国家」という場合、経済や国民を統制する強力な国家権力というイメージで語られることが多い⁽¹⁾。だが「強い国家」は必ずしも行政能力の高い政府をとまなうとはかぎらない。「官僚権威主義体制」は政治の安定化に寄与するともいわれるが、権威主義の下では政策の効率的執行や公務員の専門能力（プロフェッション）を高めるための合理的管理へのインセンティブが機能しにくいからである。

ASEAN 諸国は、「開発独裁」とも呼ばれた官僚権威主義的な体制の下で、1970 年代から 80 年代にかけて「奇跡の成長」を達成し、各国の国民所得はたしかに上昇した。しかし、その反面で、保健衛生、教育、福祉、雇用などの社会制度の整備は遅れ、ストリートレベルでは汚職や腐敗が蔓延している状況にある。ASEAN 諸国では議会制民主主義が抑制されたために、マックス・ウェーバーのいう合法的で合理的な官僚機構が発達しなかった。それゆえ ASEAN 諸国では、華々しい経済発展とは裏腹に、公正かつ効率的な行政の確立というベーシックな目標がいまなお国家的な課題として立ちはだかっている。

ところが、近年になり ASEAN 諸国は急速に行政の近代化を進めてきている。国営企業の民営化や地方分権の推進を通じて中央政府のスリム化をはかるとともに、行政部門のパフォーマンスの向上をはかるためのマネジメント改革にも積極的に乗り出している。ここには、世界銀行（以下、世銀）や IMF などの国際援助機関やドナー諸国が、開発途上国に対する援助の条件（コンディショナリティ）として行政改革の推進を強く求めているという背景事情がある。すなわち、開発途上国の非効率な政府が市場経済の発達を阻害しているとの認識の下に、開発途上国に対して先進国型の「小さな政府」モデルを求めているのである。しかしながら、物事の順序から言えば、開発途上国はまずもって議会制民主主義の下での公正かつ効率的な行政というガバナンスのファンダメンタルズを確立する必要があるのではなかろうか。たしかに、New Public Management（新公共管理理論）が掲げる政府部門への競争原理の導入や行政機関のアウトソーシングは政府の支出を削減し、効率性を向上させよう。しかしながら、途上国はそれよりも先に公共利益の増進や社会的公正の実現に積極的に貢献しうる自律的な行政の確立を急ぐ必要がある⁽²⁾。言い換えれば、拙速に先進諸国の新しい行政モデルの導入に走るのではなく、各国の歴史的経緯や社会的特性を踏まえながら、内発的な力によって民主的かつ効率的な行政を実現していくことが求められるのである。開発途上国における行政部門の再構築という局面において、先進国と同様に市場競争による効率化を目標におくと、公共問題に取り組む民主的な行政の実現という根本命題が後回しにされる危うさがある。

本章では、かかる問題視角から、ASEAN 諸国における公務員制度の特徴を再検討し、あるべき公務員制度改革のビジョンを検討していくことにしたい。なお、現在の ASEAN はカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムにまで拡大されているが、ここではインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの ASEAN 主要 5 カ国を対象に考察を行なうこととする⁽³⁾。

I ASEAN 諸国における公務員制度の形成

ASEAN 諸国における「強い国家」と「非効率な行政」の共存という構図は、植民地統治の影響と、冷戦構造下での開発主義国家体制の確立という ASEAN 特有の歴史的経緯によるところが大きい。植民地統治の影響は国によって多様であるが、多くの場合、宗主国政府はウェーバー型の近代的公務員制度を導入したものの、それは植民地政府のトップマネジメント部門にとどまった。英国やオランダは植民地政府の幹部公務員に母国のエリート官僚を任用し、植民地政府を本国政府のいわば出先機関として組織化したが、植民地行政の運営に際しては、統治の安定化をはかる必要性から現地の王族や貴族を官吏に任用した。その結果、植民地では欧米型の公務員制度と伝統的な家産制的官僚制が並存する変則的なシステムがつくられたのである⁽⁴⁾。それゆえ植民地支配からの独立に際しては、宗主国政府への反発から、むしろ伝統的な家産制型の官僚制が正当化され、合法的合理的な官僚制は軽視されるか、あるいは敵視される傾向すらあったのである⁽⁵⁾。

もっとも、ASEAN 諸国の公務員制度はこうした歴史的経緯を共有しつつも、各国ごとに多様な発展経路をたどっていった。本節では、概略的にはあるが、最初に ASEAN 5 カ国における公務員制度の形成過程をたどり、比較検討を行なうこととしたい。

まず、インドネシアからみていこう。東インド統治に際し宗主国オランダは大陸の法制度を持ち込んだが、同時に現地の慣習法であるアダット法も認めたことから、インドネシアでは近代法と慣習法が混在することになった⁽⁶⁾。オランダ政府は大陸型の行政機構を現地に設立し、幹部公務員にはヨーロッパ人を任用したが、現地人官吏は在地の貴族や名望家層から登用した⁽⁷⁾。その結果、行政活動においては法の支配が徹底せず、植民地の統治はインドネシア社会の伝統であるインフォーマルな互惠主義に依存することになった。独立に際してインドネシアは、1945 年憲法で「国家 5 原則 (パンチャシラ)」

を指導原理と定め、国民協議会（MPR）を最高上位の国家機関とする統治制度を確立したが、実質的には大統領が強大な権力を握った。大統領は MPR によって任命されるが、国会に対しては責任を負わず、法律の承認権を通じて立法を統制できた。また、大統領は軍の最高指揮者であり、強大な軍事力を背景に強圧的な政治を行なうこともできた。公務員は「インドネシア共和国公務員団（Korpri）」への加入が義務づけられ、選挙時には与党ゴルカルのために 1 人 10 票以上を集めることが課された⁽⁸⁾。国家公務員の任用は国家公務員管理庁（BAKN）の了解の下に各機関が実施するとされたが、任用において伝統的なパトロネージ・システムが温存されたことから、インドネシアでは公務員の採用や人事管理は大統領の政治的支持基盤拡大戦略の一部とされ、当然の結果として、行政組織と公務員数は著しく膨張していったのである⁽⁹⁾。

マレーシアでは、英国がマラヤ半島の植民地化に際して「マラヤ文官制度」といわれる英国型の公務員制度を持ち込んだ。植民地政府の幹部公務員には英国本国から派遣されたオックスブリッジ卒のエリートが任じられた⁽¹⁰⁾。英国は間接統治の方針からマレー人を公務員に登用したが、それはもっぱら王族や貴族階級に限られ、その職務も英国人高級官僚の補佐的な役割にとどめられた。だが、王族や貴族階級が官吏に登用されたことは、独立後におけるマレー人エリート官僚による官僚的権威主義体制確立の基盤をつくったといえよう。1957 年のマラヤ連邦独立に際し、連邦政府は憲法で国家公務員の割合をマレー人 4 に対して非マレー人 1 とするマレー人優遇策を規定したが、これは冷戦構造のなかで国家統合を進めていく際に、多数派であるマレー人による官僚権威主義体制の確立を必要と考えたからである。当時のラーマン政権は、行政部門におけるマレー人エリートと各職階におけるマレー人のマジョリティを制度的に保障し、その上で国家開発推進のための行政制度の整備を進めた。この政策は 63 年のマレーシア連邦成立とマレーシア憲法でも継承され、70 年代以降の「ブミプトラ政策」によってマレー人エリート官僚による開発主義体制はさらに強化されていった⁽¹¹⁾。

フィリピンはスペイン統治後に米国の植民地となった。米国は植民地政府の設立にあたって、政治と行政の分離を基本とする米国型の公務員制度を導入した。しかしながら、多数の島嶼から成り、地方ボスの権力の強いフィリピンでは、国会議員と地方ボスの間にパトロン＝クライアント関係がつけられていった。官僚機構はこの利益政治に従属させられたため、公務員組織にメリット主義は浸透せず、米国のような自律的な公務員組織と専門主義の確立は進まなかったのである。独立後フィリピンではしばらく政治の不安定な状況が続いたが、1970年代にマルコス政権は「開発独裁」体制を確立した。マルコスは開発政策の推進機関として「国家経済開発庁」を設置し、官僚権威主義的体制を強化していった。そして合理的な行政管理よりも利益分配的な政治が優先されたために、開発主義のかけ声の下に行政機構は肥大化の一途をたどっていったのである。その結果、フィリピンの官僚制においては、パトロン＝クライアント関係に基づく前近代的な「家産制」的権威主義が増長することとなった⁽¹²⁾。

シンガポールは、1819年に東インド会社のラッフルズ卿によって植民地化され、1867年に英国植民省の直轄植民地となった。第二次大戦中に日本の占領下に置かれたが、戦後は再び英国の直轄植民地となった。やがて自治への機運が盛り上がり、リー・クワンユーの率いる人民行動党（People's Action Party: PAP）の下で1959年に自治州となった。その後、シンガポールはサラワクや北ボルネオ、ブルネイとともにマレーシア連邦に参加したが、65年に連邦から脱退し、独立国となった。シンガポールには、植民地化以前にはローカルな官僚制度は存在しなかったため、英国によって公務員制度が持ち込まれた。1867年の直轄植民地化にともない、シンガポール政府には11の行政機関が設置されたが、現地人の公務員への任用は下級事務に限定されたため、現地人の間では不満が募ったという⁽¹³⁾。現在のシンガポール公務員制度の基礎は、植民地統治時代の1947年の公務員制度改革によってつくられたものである。シンガポール政府は信託委員会（Trusted Committee）の勧告を受けて、公務員の階級をⅠ種（管理職および専門職）、Ⅱ種（事務官）、

III 種（事務職員および技官）、IV 種（単純労務）に区分した。この職制は現在もほぼ継承されている。その後、英国政府が植民地政策として現地の状況に応じた公務員制度の必要性を打ち出したことを受けて、51年には人事委員会が設置された。またシンガポール政府は、政府内部に蔓延する汚職を一掃するため「汚職取締局」を設置した。それはほとんど効果が上がらなかったが、59年の総選挙で、政府の腐敗批判キャンペーンを行なった PAP が勝利をおさめたことで、シンガポールでは公務員制度の抜本的な改革が進められることになった。独立以降、PAP は腐敗防止法を制定して、清廉な公務員制度の確立を進めているほか、68年には雇用法や労使関係法を制定して労働環境の改善を進めた。これらは他の ASEAN 諸国には見られないシンガポールの特徴といえよう⁽¹⁴⁾。

タイは、ASEAN 諸国のなかでは植民地支配の歴史をもたない例外的な国である。タイは 19 世紀後半のチャクリー改革の下で官僚機構の近代化をはかった。そこでは内務省を頂点とする中央集権体制が構築されたが、官僚には王族や貴族が任じられ、伝統的な慣習や法によって行政は運営されていた。その後、タイは 1932 年の立憲革命で立憲君主制に移行したが、政党政治は発達せず、エリート官僚による支配が存続することになった。エリート官僚はさまざまな派閥のパトロンとなり、派閥の政治力が官僚の出世を左右したといわれる。また、実際の政治権力を軍部が掌握するようになると、官僚は軍と結びつき、さらに強力な権力構造を築いていった。この官僚政治体制に変化が現れるのは、73 年の学生革命以降である。これを機にタイでは政党が政治の舞台に上がり、国会議員の力が強くなった。そして官僚制の改革が政治課題となり、公務員制度の近代化がはかられていった⁽¹⁵⁾。

以上の歴史的制度比較から、ASEAN 主要 5 カ国では、植民地統治の状況、独立の経緯、独立後における開発主義体制の構築過程などの影響を受けて、多様な公務員制度が形成されたことがわかる。タイを除く 4 カ国では、植民地時代にウェーバー型の近代的公務員制度が導入されたが、それは本国から派遣されるエリートが勤務する管理部門に限定されていた。他方で実施部門

には現地人が任用されたが、欧米のエリート官僚とは別立てのローカル・ルールが適用されたため、各国の公務員組織のなかにはローカルかつ伝統的な家産制の人間関係が残存することになったのである。

また、ASEAN 諸国は独立後、冷戦構造のなかで国家統合を急ぐ必要性から、議会制民主主義の下で近代的公務員制度の構築に向かうよりは、植民地統治時代の官僚権威主義を引き継ぎ、それを開発独裁のシステムとして利用した。その際にはメリット主義に基づくキャリア公務員制度の整備も進められたが、伝統的な家産制型の官僚権威主義が強く残存することになり、官僚組織・政治家・軍部・経済界・社会勢力の間にインフォーマルな支配連合が形成されていった。この「クローニー資本主義」とも揶揄される不透明な統治システムの下で、ASEAN 諸国は奇跡の経済成長を達成したが、そこでは議会制民主主義が軽視ないしは抑制されたため、民主的な行政や社会的公正実現のための積極的な行政の実現は「二の次」にされてしまったのである。

それでも 1980 年代以降になると、ASEAN 諸国では近代的な公務員制度の確立が本格的に進むようになった。いまだに情実人事や汚職に関する話は尽きないが、シンガポールを筆頭に、フィリピン、タイ、マレーシアでは、メリット主義を原則とする公務員法制はかなり整備されてきている。インドネシアは公務員制度の確立が最も遅れた国であったが、99 年以降、急速に公務員法制の整備が進められている。ここには民主化の進展にともない、政府に対する国民の監視が強まり、合理的な行政を求める声が強まったことが大きく影響している。また、冒頭でも述べたように、国際援助機関や先進国が開発援助のコンディショナリティとして行政改革の断行を強く要請しており、それが各国における公務員制度改革の推進を強くプッシュしている。

II ASEAN 諸国の公務員制度の現状

ASEAN 諸国の公務員制度については、公表されているデータが少ないこ

とから、その詳細な状況を把握することは依然として困難な状況にあるが、ここでは利用可能な統計データから ASEAN 諸国の公務員制度の特徴を整理しておこう。

表1は、公務員数、民間との給与格差、汚職度について、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイを比較したものである。このデータから、まず読みとれることは、ASEAN 諸国における公務員総数は人口に比べてさほど多いわけではないという点である。国によっては警察官が統計から除かれるなど横並びの評価は難しいが、人口比でみるかぎり、現在の ASEAN 諸国の政府部門は「巨大な官僚機構」ないし「行政部門の肥大化」というイメージからはほど遠い。むしろ、先進諸国のなかで人口に占める公務員数が最も少ない日本と比較してみても、ASEAN 諸国の政府はきわめて「小さな政府」ということになる。先進国の場合、民主主義の発達と合理的官僚制の成長から社会民主主義的な政策が展開され、それが公務員の増加をもたらした。それとの対比でいえば、ASEAN 諸国では民主主義が抑制され、社会民主主義的な政策よりも経済開発が優先されたために、最小限度の行政活動のみを行なう「小さな政府」しか育たなかったといえよう。

第2は、どの国においても国家公務員数が地方公務員数に比べて圧倒的に多いことである。これは各国が開発に際して中央集権的な行政制度を採用したためであろう。中央集権体制は中央に開発利益を集中させるため、地方は中央の開発政治に従属し、地方行政機関は開発行政の地方機関としてハイアラキーの最下位に位置づけられることになる⁽¹⁶⁾。ASEAN 諸国において地方自治は、地方分権的な政治構造をもつフィリピンでさえ発達しなかった。フィリピンでは、マルコスの開発独裁体制のなかで国会議員と地方ボスとのパトロン＝クライアントがいちだんと強化され、利益分配政治が跋扈した。その結果、合理的で民主的な地方自治の発達は進まなかった。ただし後述するように、最近は各国とも地方分権改革が政治のアジェンダとなっており、インドネシアやタイでは地方分権の推進にともない、国家公務員の地方移管が始まっている。

表1 ASEAN諸国の公務員データ (単位: 万人)

	インドネシア (1995) ¹⁾	マレー シア (1991) ²⁾	フィリ ピン (1995) ³⁾	シンガ ポール (1991)	タイ (1996) ⁴⁾	(参考) 日本 (1997) ⁵⁾
総人口	19,500	1,860	7,027	276	5,696	12,657
公務員数 (人口比)	404 (2.1)	71 (3.8)	133 (1.9)	6 (2.2)	127 (2.2)	444 (3.5)
国家公務員 (全体比)	354 (87.6)	55 (77.5)	85 (64.0)	—	120 (94.5)	116 (26.1)
地方公務員 (全体比)	50 (12.4)	16 (22.5)	35 (36.0)	—	7 (5.5)	328 (73.9)
国営企業 従事者数	10	n.d.	12	n.d.	38	46
女性公務員 の割合	33.1	33.4	59.9	55	54.5	22
民間との 給与格差	民間よりかなり 低かったが、近 年の改訂で改善 されてきている	やや低 い	ほぼ同 じだが、 高級官 僚は低 い	民間と ほぼ同 じ	民間よ りかなり 低い	ほぼ同 じだが、 上級幹 部職員 は低い
汚職度 ⁶⁾	88位	36位	65位	4位	61位	21位

- (注) 1) 公務員数には警察官、軍人は含まれない。地方勤務の教員は大半が国家公務員である。国営企業の職員数は、世界銀行の統計(1999年)による。
 2) 公務員数には警察官、軍人は含まれない。
 3) 教職員を含む。中央政府は軍隊(10万人)を含む。
 4) 国家公務員は警察官と教員を含むが、軍人は含まれない。地方公務員はバンコク特別市職員(3万人)、市町村(2.6万人)、衛生区(3500人)を含む。
 5) 女性の公務員の比率は、国家公務員のもの。
 6) 汚職度の順位は、Transparency International, 2001 *Corruption Perception Index* による。

(資料出所) 日本人事行政研究所「アジア諸国の公務員制度Ⅱ」(1997年)および「アジア諸国の公務員制度Ⅲ」(1998年); 総務庁長官官房企画課『東南アジア諸国の行政制度等に関する調査研究No.4 インドネシアの行政』(平成8年7月); 総務庁長官官房企画課『東南アジア諸国の行政制度等に関する調査研究No.2 シンガポールの行政』(平成6年3月); 総務庁長官官房企画課『東南アジア諸国の行政制度等に関する調査研究No.1 マレーシアの行政』(平成5年3月); 総務庁長官官房企画課『東南アジア諸国の行政制度等に関する調査研究No.5 フィリピンの行政』(平成9年3月); Bidhya Bowornwathana, "Thailand: Bureaucracy under Coalition Government," in John P. Burns and Bidhya Bowornwathana, eds., *Civil Service Systems in Asia*, Cheltenham, UK: Edward Elgar 2001; 行政管理研究センター『データブック日本の行政』(1999年版); Transparency International, 2001 *Corruption Perception Index*.

第3に、公務員と民間との給与格差をみると、公務員給与は民間給与の水準に近づいてきているが、一般的には低い傾向にある。そのなかで、シンガポールとフィリピンは、以前より公務員給与と民間給与の均衡をはかる政策をとってきた国である。マレーシアは公務員の給与水準は低い、公務員の社会的な地位はかなり高く、給与以外の手当てが多いといわれている。インドネシアとタイは公務員の給与が低い国として知られてきたが、インドネシアはスハルト政権の崩壊以降、公務員給与の大幅な引上げが行なわれ、現在は民間の水準にかなり近づいている⁽¹⁷⁾。タイの場合、公務員の兼業が禁止されておらず、兼業が当然視されていることや、労働組合の組織率が低いことも公務員の給与水準が低い一因といえるかもしれない。

第4に、国営企業の職員数については、正確な数字をつかむこと自体が難しいが、途上国の経済規模からいえば、大きな数字といえよう。これは開発主義体制の下で積極的に国営企業を設立し、国民の雇用機会を増やしたことが影響している。国営企業の職員数に関するデータがつかみにくい理由として、国営企業に勤務する職員を国家公務員と分類するか、あるいは別のカテゴリーに分類しているか、各国によって状況が異なることがあげられる。もっとも、近年は各国とも国営企業の民営化を積極的に進めており、職員数は減少傾向にある。

女性公務員数は、どの国でも増加傾向にある。インドネシアの場合、1980年には45万人にとどまっていたが、95年には140万へと女性公務員の数は3倍以上に増加した。しかしながら、管理職以上のポストに限ってみると、女性の割合はきわめて小さい。タイでは、管理職（レベル9-11）に占める女性の割合は8.98%（1990年）にすぎず、インドネシアでも幹部公務員に占める女性公務員の割合は10%にすぎない（1998年）⁽¹⁸⁾。

汚職度は、NGOのトランスペアレンシー・インターナショナルの調査（CPI）のデータを掲げたが、タイ（61位）、フィリピン（65位）、インドネシア（88位）が特に悪い数値となっている。

III 各国の公務員制度——キャリアシステムを中心に——

一般的に、ASEAN 諸国ではエリート官僚が国家開発を主導してきたといわれる。これらのエリート官僚は、いわば特権官僚として海外留学を果たし、特別の研修を受け、特別のスピードで昇進する。エリート官僚は政策決定において政治的な役回りをこなし、政府と政党と経済界のネットワークの上に君臨してきた。その一方で、大多数の一般公務員が勤務する行政組織においては、効率性の理念は浸透せず、行政能力は低いレベルにとどまっていた。こうした二重構造の下で ASEAN 諸国の官僚制はパトロン＝クライアント関係やネポティズムを継承してきたわけである⁽¹⁹⁾。しかし、経済成長と政治の安定化にともない、ASEAN 諸国ではメリット主義とプロフェッショナルリズムに基づく合理的な官僚機構の整備が強く要請されている。とりわけ、終身職公務員の採用に際して公開の競争試験を実施し、公務員全体に共通の客観的なキャリアシステムを構築することは、政府に対する国民の支持を調達し、経済および社会開発を進めていく上で不可欠の作業である。さもないければ、民主化の要請の前に官僚制は国民から遊離し、孤立してしまう。そこで本節では、ASEAN 諸国においてキャリアシステムがどのように整備されているのか、具体的に考察していくことにしたい。

まず、インドネシアの場合、公務員制度を定めている法律は、1974 年公務員基本法である。インドネシアの公務員制度は、建前上は「キャリアシステム」と「メリットシステム」を採用しており、公務員には 17 の職階が設定されている⁽²⁰⁾。職階は I/a から始まり、IV/e が最高位となる。また、官房長や局長クラスは第 1 級に属し、部長クラスが第 2 級、課長クラスが第 3 級、課長補佐クラスが第 4 級、係長クラスが第 5 級である。幹部職員に任用されるためには大学院修士号以上の学位が必要とされている。公務員の採用は、欠員補充を原則とし、公募の選抜試験が実施される。採用試験は国家公務員管理庁 (BAKN) の了解の下に各機関が実施する。このため、各省庁間

で同一レベルまたは等質の採用試験が実施されているとはかぎらず、むしろ温情主義的なインドネシアの風土に基づき、コネ採用が横行しているといった批判が強い。そのため公務員の任用・昇任にあたっては、情実人事を防ぐという理由から、学歴や学位が偏重される傾向があるといわれている⁽²¹⁾。公務員の給与は民間の給与水準に比べきわめて低く、それが公務員の頭脳流出や兼職兼業あるいは汚職の原因となってきたが、前述のように、近年かなりの改善がはかられている。なお、インドネシアでは1999年に公務員基本法の大改正が行なわれたが、これについては次節で述べる。

マレーシアは、前述のとおり、マレーシア連邦成立（1963年）後、ラーマン体制の下で開発体制が整備されていった。そこでは米国の協力を受けて、英国型のジェネラリスト官僚よりも開発の専門家が必要であるとして、開発のスペシャリスト養成体制がつくられた。もっとも、マレーシアは議院内閣制であることから、現在の公務員のキャリアシステムは全体的には英国型の公務員制度を維持している。公務員集団を率いるのは、内閣官房長官であり、内閣官房長官は総理府の主席事務次官を務める。これは英国やカナダと同様の仕組みであり、公務員組織の一体性と自律性を保障するのに適したシステムといえる。マレーシア政府の中央人事機関としては、総理府に人事局（Public Service Department: PSD）が置かれ、その下に5種類の人事委員会（人事委員会、教育人事委員会、司法法務人事委員会、警察委員会、軍協議会）が設置されている。人事局長は職制上、内閣官房長官（主席事務次官）に次ぐ地位にある。これもまた、マレーシア政府における公務員集団の組織的自律性を示すものとみることができる。マレーシアには公務員法はないが、連邦憲法第132条第2項に基づいて、PSDが命令・規則を定めている⁽²²⁾。

公務員は1982年までは、A部門（管理職専門職グループ）、B部門（執行職・準専門職グループ）、C部門（事務職・技術職グループ）、D部門（現業・単純職グループ）の4グループから構成されていた。このうち、A部門はADS（連邦行政・外交職）と専門職に分かれ、ADSがいわゆるエリートであった。その後、82年の公務員制度改革で公務員は、(1)上級管理グループ、(2)管理・

専門職グループ、(3)補助グループ、という新体系に移行している。公務員の募集や選抜は、人事局が定めた資格要件に基づき、人事委員会が実施する。採用にあたっては「仮採用期間」の原則が適用され、能力および適性試験に合格しなければ正式に任用されない。昇格昇任については、昇格委員会および昇任委員会が年功と業績を審査して決定する制度がつくられている。マレーシアの公務員の給与水準は、アジア諸国のなかでは高いほうといわれている。公務員給与は、PSD が決定する。給与体系は 5 年ごとに改訂され、民間との格差は小さいといわれる。マレーシアでは、91 年に新給与体系へ移行し、業績評価 (performance evaluation) が導入されている。

フィリピンの現行の公務員制度は 1987 年憲法に基づくものである。基本的には米国型の人事管理制度が採用されており、人事委員会 (Civil Service Commission) が公務員の任用や能力開発に責任を負っている。人事委員長と 2 名のコミッショナーは大統領によって任命される。公務員は職階制に基づき、職位と任務が割り当てられる。採用試験も米国方式であり、専門試験に合格した者のなかから、空きポストについて、当該職務の遂行に適正な能力をもつと判断された者が採用される。ただし、上級幹部公務員 (career executive service: CES) については、評議会の推薦者リストのなかから、大統領が任命する。フィリピン公務員の一つの特徴は、女性公務員の割合が多いことである。中級職員では 74.3% を女性が占めており、上級職員でも 26.9% が女性である (1995 年の数字)。なお、フィリピンでは教員が国家公務員であることから、地方公務員の割合が小さかったが、地方分権にともない、国家公務員の地方公務員への身分変更が進められている⁽²³⁾。

シンガポールでは、約 6 万人が公務員として雇用されている。政府の職員は、特別職 (スーパースケール)、I 種 (次官、局長クラス)、II 種 (課長・係長クラスの事務官・専門官・技官)、III 種 (事務職員・技術職員)、IV 種 (単純労働) に区分されている⁽²⁴⁾。なお、幹部公務員のうち 200 名ほどはアドミニストラティブ・サービスと呼ばれ、各省を自由に異動する。他の職員は原則として採用された省において勤務する。公務員の採用など人事に関する方針

を策定するのは、首相府の公務員局（Public Service Division）である。他方で、採用試験や昇任、分限等については独立の行政委員会である人事委員会（Public Service Commission）が所掌する。シンガポールは人民行動党（PAP）の安定支配の下で「官僚国家」をつくりあげたが、他の ASEAN 諸国との最も大きな違いは、優秀な人材を公共部門が確保し、政府が政治経済におけるリーダーシップを確立できた点であろう。他の国では公共部門の非効率性が経済の足を引っ張っているが、シンガポールは公共部門と民間部門との境界線は非常に薄いものとなっている。そのためシンガポール政府は、公務員の給与を引き上げ、奨学金制度や研修体制を充実させるなど、人材育成に力を入れている⁽²⁵⁾。

タイの行政は、中央行政、地方行政、自治行政の3レベルから構成される。公務員総数は約127万人（軍人を除く）であるが、大半は国家公務員である。公務員は1級から11級までの等級に区分され、最高位が11級（事務次官）である。公務員制度を統轄するのは首相府の人事委員会（Civil Service Commission）である。人事委員会は15名の委員で構成され、公務員制度や人事管理政策に関して内閣に対し助言と勧告を行ない、公務員法の執行に関し規則を制定する。また、人事委員会の事務を執り行なう組織として、人事委員会事務局（OCSC）が置かれている。タイでは、1980年代以降の経済成長にともない、公務員数は増加の一途をたどった。ところが、公務員の職務遂行能力やモラルの改善をとまっていなかったため、公務員に対する国民の不満が強まった。そこで人事委員会事務局では91年に「公務員制度の改革および開発プロジェクト」を設置して改革案の検討に着手し、92年1月に「公務員制度および人事管理システムの改善に関する方策」と題する報告書を内閣に提出した。これを受けて政府は92年4月に公務員法の大幅な改正を行なった。92年公務員法は、17年ぶりにタイの国家公務員制度を大幅に改正するものであり、(1)人事委員会の任務の改革、(2)職階制の修正、(3)懲戒・分限・保障の改善、(4)給与表の改訂、(5)研修など能力開発の強化、が行なわれた⁽²⁶⁾。しかしながら、タイでは官僚の抵抗から行政の効率化はあま

り進展していないようである。特に複数政党による連立政権の時代になってからは、政党と幹部公務員の関係はますます緊密になり、相互の利益保護にまわっているといわれる⁽²⁷⁾。

IV ASEAN 諸国における公務員制度改革

ASEAN 5 カ国の公務員制度の現状をみると、いまだに情実人事や腐敗の問題が指摘されるものの、公務員採用にあたって公開の競争試験を実施し、専門能力に基づいて任用を行なうなど、メリット主義はある程度浸透してきたとみてよい。その一方で、長い間の官僚権威主義体制の下で真剣に省みられることのなかった行政の透明性やアカウンタビリティ、そして効率性の確保がいま改めて喫緊の課題として浮上してきている。ASEAN 諸国では、経済成長の下で民主化運動が本格化した 1980 年代以降、行政の効率化が強く要請され、そのための公務員制度改革が重要課題となっている。そこで最後に ASEAN 諸国における公務員制度改革の状況を整理し、今後の課題を検討することにした。

インドネシア政府は、不透明で非効率な行政に対する国民の不満の高まりに対応するため、1993 年からの第 6 次 5 カ年開発計画のなかで、人事キャリア制度の開発、公務員のゼロ成長政策、組織の簡素化、公務員の労働強化、業績評価と表彰制度の導入、地方自治パイロット事業の実施を柱とする行政改革プログラムを策定し、実行をはかってきた⁽²⁸⁾。その後のスハルト大統領の失脚にともなう政治変動のなかで、99 年に政府は 1974 年公務員法の大改正を行ない、新しい公務員制度改革のビジョンを提示した。これにともないインドネシアでは公務員制度改革が一挙に本格化した感がある。同改正 (Law 43/99) では、中立的かつ専門性をもった公務員の養成、分権的な公務員制度、公務員の人事や報酬に関する政策の立案に当たる独立の人事委員会 (Civil Service Commission) の設立を掲げており、政府部門のパフォーマンス

向上のための業績評価システムの導入やキャリアシステムの確立をはかるとしている⁽²⁹⁾。その一環としてインドネシアでは公務員給与の引上げが行なわれ、いまでは民間部門とほぼ同じレベルに近づいてきている⁽³⁰⁾。また、インドネシアでは中央政府の省庁再編と政府職員の削減計画が開始され、99年の地方分権基本二法（分権計画法と財政均衡法）の制定と併せて、国家公務員の地方移管が進行中である⁽³¹⁾。ただし、注意すべきことは、こうした行政改革がインドネシア政府の内発的な改革努力だけでなく、むしろ世銀などの国際援助機関とのパートナーシップの下で進められているという点である。これらの援助機関は援助のコンディショナリティとして政府の腐敗体質の改善を強く求めており、それが急激な公務員制度改革の進行を促している。しかしながら、腐敗の横行は社会のルールに根ざしているために、新公務員法の華々しさとは裏腹に、腐敗の改善はなかなか進んでいないようである。

マレーシアは1970年代から「新経済政策（NEP）」を打ち出し、公共部門と民間部門が一体となって社会経済の開発を進めた結果、80年代には民間部門が急成長を遂げ、90年代からは民間主導へと政府の開発戦略は変化してきている⁽³²⁾。また、民間部門の成長にともない、政府の公共サービスに対しても効率性と生産性の向上が強く求められるようになり、マレーシアでは行政の近代化が政府のプライオリティとなっている。マレーシアの公務員制度改革の中心課題は、公務員の削減、機構改革、給与体系の見直しと業績評価の実施、品質管理運動の展開、INTAN（国立行政研修所）における公務研修の強化である。これらの改革は首相府の「マレーシア近代化管理計画局（MAPU）」が中心になって推進されている⁽³³⁾。なかでも全政府機関をあげて積極的に取り組んでいるのが、インドネシアと同じくTQMである。マレーシア政府は、TQMは行政組織を顧客志向に変え、組織のあらゆる品質改善を通じて公共サービスの質を向上させるとしている。ここには、TQMによるサービス改善を通じて、政府に対する国民の信頼感を高めようとする政府の意図が強うかがわれる⁽³⁴⁾。そうしたマネジメント改善の考えに立ち、マレーシアでは国営企業の民営化と歩調を合わせるように、公務員数の削減

も進められている。

フィリピンでは、1986年の2月革命でマルコス大統領が失脚した後、ラモス政権によって政治の安定、経済の開放、腐敗と犯罪への対応に重点を置いた取組みが進められた⁽³⁵⁾。その中心になったのは「フィリピン2000」と名づけられた開発プログラムであり、その下で政府行政部門の合理化計画が策定された。その一つが、官僚制改造計画(Reengineering the Bureaucracy Program)である。これは「官僚制合理化のための大統領委員会」が作成したもので、政府の役割の再定義、民間部門へのアウトソーシング、地方分権、中央省庁の統合などを通じて、フィリピン政府の合理化をはかるとしていた。しかしながら同計画の実行は進まず、現在のアロヨ政権では「効果的なガバナンスのための大統領委員会」に任務が継承されている⁽³⁶⁾。第2は、“Mamamayan Muna, Hindi Mamaya Na”(“Citizen First, Not Later”)と呼ばれるサービス向上運動の推進である。これは92年から始められたもので、公務員の勤務態度に対する市民の意見を携帯電話等から受け付け、管理者が職員の処遇に反映させるというものである。第3は、優秀人材計画(Brightest for the Bureaucracy Program: BBP)であり、成績優秀な大学生を公務員の人材として確保するため、早い昇進や海外研修の機会等の特別措置を講ずるものである。ラモス政権後には、一般大衆の強い支持を得たエストラダが大統領に就任したが、エストラダ大統領は公務員制度改革について特に新しいイニシアティブをとることはなく、期末手当でのカットや臨時職員10万人のレイオフを行なった⁽³⁷⁾。現在のアロヨ政権も、公務員の賃上げ凍結、人員削減の方針を打ち出しており、公務員組合は強く反発している⁽³⁸⁾。

シンガポールでは1995年に、アドミニストラティブ・サービスを除いて、公務員の任用は人事委員会(Public Service Commission)から各省の人事会議(Personnel Board)へと分権化された。これはライン管理者に人事管理権限を移すための措置である。各省には、I種公務員の任用を担当する特別人事会議、II種を担当する上級人事会議、それ以外を扱う人事会議が置かれた。ただし、政府全体の任用方針は首相府の公務員局(Public Service Division)が引

きつづき担当している。80年代からシンガポール政府は、公務員組織の効率性を高めるために、給与体系の見直しを行ない、可変給（ボーナス）や幹部公務員に対する業績給の支給などの弾力化を進めている。また、91年にサービス改善班（SIU）を設置して、公共サービスの品質改善に政府をあげて取り組んでいるほか、職場単位に「業務改善チーム（WITs）」と名づけた小集団を組織させ、生産性の向上にも努めている。

タイでは、官僚は伝統的に「国王の官吏」として社会的に高い地位を占めてきたが、それがまた非効率な行政を残存せしめる要素となっていた。しかし、政党政治の発達により民主化がしだいに進むにつれて、近代的な公務員制度への脱皮が急務の課題となってきた。そこで1980年代以降、歴代政権は公務員制度改革に積極的に取り組むようになり、いまでは公務員の採用や昇任管理においてメリット主義を確立しつつあるといえる。もっとも、タイの行政改革は公務員制度にとどまらず、より全体的なガバナンス改革にまで範囲が広がってきている。タイ政府は1997年憲法の下で国民の政治参加を拡大し、オンブズマン、国家腐敗取締庁、行政裁判所を設置した。また、広聴制度の整備（1996年）や行政情報法（Official Information Act）の制定（1997年）も行なわれ、開かれた透明な政府への移行が進んでいる。さらに1997年憲法のなかに地方自治に関する規定が盛り込まれたことを受けて、タイ政府は98年に「地方分権計画法」を制定し、地方分権行動計画の作成に着手している。さらに最近では、チュアン首相が国営企業的大幅民営化案を提出し、大きな論争を引き起こしている。

表2は、ASEAN 5カ国の公務員制度改革を含む行政改革の主な動きを整理したものである。表からわかるように、各国ともTQMや業績評価など民間企業の経営手法を積極的に導入したり、国営企業の民営化やBOT⁽³⁹⁾に取り組むなど、行政改革のメニューは先進諸国と比べて遜色はない。ASEAN諸国では、民主化の進展とともに、行政の透明性やアカウンタビリティ、効率性の確保を求める動きが国内から沸き上がっており、それが公務員制度改革へと政府を駆り立てている。もっとも公務員制度改革は、他の改革に比べ

表 2 ASEAN 5 カ国における行政改革の状況

	インドネシア	マレーシア	フィリピン	シンガポール	タイ
規制緩和	公営企業に対する規制緩和	規制緩和 (国家開発計画に位置づけ)	金融や外資等の個別分野で実施	サービス関連の規制緩和	—
民営化	公営企業再建計画 (1988 ～)	民営化 (1983 ～)	政府企業の民営化	主要国営企業の民営化	タイ航空、天然ガス会社等の民営化
行政管理改善	TQM の推進 (1995 ～) 中央省庁再編 (1999 ～)	行政事務改善事業の実施 (1990) 品質改善	BOT の導入	サービス改善室の設置 (1991) 職務改善チーム (1981 ～) IT 化の推進	IT の推進 TQM BOT の導入
公務員制度改革	公務員法の改正 (1999)	新職務分類 (1992)	人事委員会による業績評価支援	公務員採用の省への権限委譲 (1995)	1992 年公務員法、公務員倫理規定 (1994)
腐敗防止	司法省による取締りの強化	腐敗防止局の設置 (1982)	オンブズマン庁の設置 (1989)	腐敗防止法改正 (1989)	オンブズマン局、国家腐敗取締局 (1997)
地方分権	地方分権基本二法 (1999)	地方政府法 (1976)	1991 年地方自治法制定	地域サービスセンターの創設	タムボンの基礎自治体化 (1997)、地方分権計画法 (1998)

(出所) 小池 治「開発途上国のガバナンスと行政改革」『季刊行政管理研究』No.96 (2001 年 12 月) に加筆修正。

て政治的に実行しやすいという側面も強調されるべきであろう。ここには、ASEAN 諸国では公務員の労働組合が弱体化されてきたことも影響している。シンガポールとフィリピンを除いて、各国は労働者に結社の自由を認めるILO 条約 87 号の批准を先送りしてきた。インドネシアは Korpri という公務員組合への加入を義務づけ、公務員を与党ゴルカルの集票マシーンとして活用してきたが、1998 年の ILO 条約 87 号（結社の自由）の批准にともない、新たに制定された新労働組合法の下で公務員は新しい組合を設立できるとされ、公務員は Korpri 以外の公務員組合に加入できるようになった⁽⁴⁰⁾。

こうした近年の動向は、ASEAN 諸国の公務員制度改革が表面的なものではなく、民主化にともなう政府部門の構造改革の重要な要素として推進されていることをうかがわせるものである。もっとも、公務員制度改革は比較的抵抗もなく順調に進展しているようにみえるものの、国営企業の民営化や地方分権については既存の利益構造の反発が激しく、現段階では将来の展望は必ずしも明るいとはいえない状況にあるといえよう。

おわりに

本章では、ASEAN 主要 5 カ国における公務員制度改革の状況を、各国の歴史や制度の多様性に着目しながら考察した。これまで ASEAN 諸国の公務員制度については、エリート官僚による経済支配やネポティズムによる情実人事など、ウェーバー的な官僚制モデルからの逸脱が強調されてきた。確かに、そうしたアジア特有の制度的特質はどの国についても共通に指摘しうるものの、1970 年代以降の経済発展と民主化の進展のなかで、どの国でも公務員制度改革が進められ、その結果、メリット主義原則に基づく近代的な公務員制度はかなり整備されてきている。各国とも公務員の人事管理を専門に行なう機関を設置し、採用に際しては公平な競争試験を課すだけでなく、業績評価の制度を取り入れて給与や昇任に反映させたり、TQM のような小集

団活動を取り入れて公共サービスの質的向上をはかるなど、行政の近代化を積極的に進めている。

また、国際援助機関や先進諸国は ASEAN 諸国における汚職や腐敗の横行を批判してきたが、この点についても、インドネシアのワヒド大統領やフィリピンのエストラダ大統領が不正疑惑で権力の座を追われたことが示すように、民主化の進行にともない、政府権力に対する国民の意識が変化してきていることがうかがわれる。タイでは 1997 年憲法の下で国家腐敗取締局 (NCCC) を設置して、腐敗撲滅に本格的に取り組む姿勢をみせている。同様に政府をあけて汚職や腐敗の撲滅に取り組む動きは、フィリピンやマレーシアでもみられる。もっとも、シンガポールを除く ASEAN 諸国では、腐敗や汚職は官僚だけでなく政治や司法にも蔓延しているといわれ、その根は相当に深いようである⁽⁴¹⁾。

もっとも、ASEAN 諸国において公務員制度改革が急ピッチで進められた背景には、民主化の進展という内発的な要因だけでなく、経済発展のために援助を行ってきた国際援助機関からの「外圧」という要因も少なからず影響している。1980 年代以降、IMF や世銀などの国際援助機関やドナー諸国は、開発途上国に対して、市場経済システム確立のための構造調整のコンディショナリティとして、国営企業の民営化や規制緩和に加えて、公務員制度改革や地方分権などの民主化推進を強く求めている。しかしながら、規制緩和や地方分権は中央集権的な官僚権威主義体制に根本的な変革を求めるものであるがゆえに、途上国政府にとってはすなりと受け入れられるものではない。そこで政治的な抵抗が少なく、しかも国民受けのする公務員制度改革が最優先で進められているという事情もあるようである。しかしながら、政治体制の民主化をとまなわない公務員制度改革はやはり上辺だけの变化しかもたらないであろう⁽⁴²⁾。その意味では、深層部分にまでいたる制度改革はやはり今後の課題といえそうである。

そもそも、政府部門に競争原理を導入して効率化をはかるという NPM (新公共管理論) の手法は、福祉国家を実現した欧米先進国が財政赤字を解消す

るためのアイデアとして考案されたものである。それに対して ASEAN 諸国では、福祉国家どころか社会基盤整備に責任を負う専門的な行政部門すらまだ確立されていない。ASEAN 諸国は日本と同様に政府部門が積極的に市場に介入してきた歴史をもつが、それは経済開発の側面であって、社会開発の側面は、民主化そのものが抑制されてきたために、無視あるいは軽視されてきた。その点を考えると、先進諸国の NPM を無批判に受容するのではなく、行政の機能を再定義し、民主主義の基盤の上に効率的かつ専門性の高い公務員組織を構築していくことこそが、ASEAN 諸国にとって最優先の課題とされるべきであるといえよう⁽⁴³⁾。

注(1) 「強い国家 (strong state)」の議論は、政治学における「国家論の復活」として提起されたものであり、アジアの開発主義国家の議論にもさまざまな形で影響を及ぼしている。アジアの「強い国家」を論じた代表的な論考として、藤原帰一「官僚と開発—経済発展の政治的条件について—」(岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所、1996 年)、および恒川恵市「開発経済学から開発政治学へ」(川田順造編『岩波講座・開発と文化 6 開発と政治』岩波書店、1998 年)をあげておく。

(2) New Public Management (NPM) は、英国やニュージーランド、米国などで展開されている新しい行政改革手法の総称であり、政策部門と実施部門の分離、民間経営手法や市場競争原理の導入などを柱とする。NPM の開発途上国への導入をめぐる問題については、別稿でやや詳しく論じたので参照されたい。小池 治「開発途上国のガバナンスと行政改革」(『季刊行政管理研究』No. 96, 2001 年 12 月)。

(3) ASEAN 主要 5 カ国の公務員制度については、筆者らが 1993 年から 98 年にかけて実施した現地調査の報告書(総務庁長官官房企画課『東南アジア諸国の行政制度等に関する調査研究』No. 1~No. 6)のほか、次の文献を参照した。岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所、1996 年；日本人事行政研究所「アジア諸国の公務員制度 II」(1997 年)、同「アジア諸国の公務員制度 III」(1998 年)；Office of the Civil Service Commission (Thailand), *Compendium of ASEAN Civil Service Systems*, OCSC, The Royal Government of Thailand, 1995. なお、カンボジア、ラオス、ミャンマーは体制移行の過程にあり、現段階ではまだ近代的公務員制度は確立され

ていない。筆者は2001年3月にカンボジアの公務員制度について現地ヒアリングを行なったが、縁故採用が蔓延しており、制度と呼べるものは存在していなかった。なお、ベトナムの公務員制度については、貴志 功による紹介がある。貴志 功「公務員制度」(白石昌也編著『ベトナムの国家機構』明石書店、2000年)。

- (4) Malcolm Wallis, *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*, London and Basingstoke: Macmillan, 1989.
- (5) Jon S. T. Quah, *The Origins of the Public Bureaucracies in the ASEAN Countries*, Chopmen Enterprises, 1978.
- (6) 「アダット法」は、インドネシア各地に存在する慣習法の総称である。インドネシアの法については、作本直行「インドネシアの民主化と法」(作本直行編『アジア諸国の民主化と法』アジア経済研究所、1998年)を参照されたい。
- (7) オランダ植民地時代のインドネシアの官僚制については、Quah, *The Origins of the Public Bureaucracies*を参照した。また、インドネシアにおける公務員制度の歴史については、加納啓良「インドネシアの官僚制—公務員制度を中心に—」(岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所、1996年)を参照した。
- (8) 『海外労働情報』1999年9月。
- (9) 加納「インドネシアの官僚制……」14ページ。
- (10) マレーシアの公務員制度の歴史については、Quah, *The Origins of the Public Bureaucracies*のほか、萩原宜之「マレーシアの官僚制」(岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所、1996年)を参照した。
- (11) 萩原宜之は、現在のマハティール政権(1981年～)の下では、マレー人エリート官僚・マレー人ビジネスエリート、そしてマレー人政治集団であるUMNOが「三位一体」の支配集団を形成していると指摘している。萩原「マレーシアの官僚制……」74ページ。
- (12) フィリピンの公務員制度については、川中 豪「フィリピンの官僚制」(岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所、1996年)を参照。
- (13) Quah, *The Origins of the Public Bureaucracies*.
- (14) シンガポールの公務員制度については、総務庁長官官房企画課『東南アジア諸国の行政制度等に関する調査研究 No. 2 シンガポールの行政』(平成6年3月)による。
- (15) タイの公務員制度については、総務庁長官官房企画課『東南アジア諸国の行政制度等に関する調査研究 No. 3 タイの行政』(平成7年3月)による。
- (16) アジア諸国の地方制度については、森田 朗編『アジアの地方制度』東京

大学出版会, 1998 年が国別に詳しく論じている。また, 途上国の中央地方関係については, 国際協力事業団『「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書』(1997 年 3 月) が総括的な考察を行なっている。

- (17) "Administrative and Civil Service Reform: Indonesia," <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/indonesia/shapesize.htm>.
- (18) インドネシアでは, ホフィファ婦人問題担当大臣が, 1999 年 11 月の就任以来, 公務員の上級職に女性を登用することを呼びかけており, 各省に 30% の女性管理職枠を設けることを提案している。『海外労働情報』2000 年 10 月。
- (19) 小林正弥は, ASEAN の官僚制を「新家産制的官僚制」と性格づけている。小林正弥「新家産制論と ASEAN 諸国—ウェーバー・モデルの意義と限界—」(岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所, 1996 年)。
- (20) ここでのインドネシアの公務員制度についての記述は, 主として総務庁『インドネシアの行政』(平成 8 年 3 月) による。
- (21) 加納「インドネシアの官僚制……」。
- (22) マレーシア公務員制度については, 主として総務庁『マレーシアの行政』(平成 5 年 3 月) による。
- (23) フィリピン公務員制度については, 主として総務庁『フィリピンの行政』(平成 9 年 3 月) による。
- (24) シンガポール公務員制度については, 主として総務庁『シンガポールの行政』(平成 6 年 3 月) による。なお, 公務員局は 1983 年に大蔵省に設置されたが, 95 年に首相府に移管された。
- (25) シンガポールにおけるエリート官僚の調達方法については, 岩崎育夫「シンガポールの官僚制」(岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所, 1996 年) が詳しく論じている。
- (26) ここでのタイの公務員制度に関する記述は, 総務庁『タイの行政』(平成 7 年 3 月) をベースとしている。
- (27) Bidhya Bowornwathana, "Thailand: Bureaucracy under Coalition Government," in John P. Burns and Bidhya Bowornwathana, eds., *Civil Service Systems in Asia*, Cheltenham: Edward Elgar, 2001.
- (28) 行政改革プログラムは, 行政改革担当事務所(MENPAN)が中心となって策定したものである。そのなかで最も華々しく展開されたのは, TQM (Total Quality Management) による自己監視活動である。そこでは(1)国家机关における規範・能率・生産性の向上, (2)権力の濫用や腐敗の一掃, (3)政府機関における公共サービスの改善および公務員による行政手続きの改善, (4)不法な返礼や漏洩・国家財政の浪費など逸脱行為の一掃, (5)人事管理のスビ

ードアップ, の5点が目標として設定され, MENPANの全般的管理の下に
関係機関が自己監視活動の年次実施計画を作成して実行をはかった。総務庁
長官官房企画課『東南アジア諸国の行政制度等に関する調査研究 No. 4 イ
ンドネシアの行政』(平成8年7月)。

- (29) Erna Witoelar, "Governance Reform in Indonesia," paper presented at the Interim CGI meeting in Jakarta, April 24, 2001.
- (30) World Bank Group, "Administrative & Civil Service Reform : Indonesia."
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/indonesia/shapesize.htm>.
- (31) インドネシアにおける地方分権の進展については, 国際協力事業団・国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』(2001年)が詳細に分析している。
- (32) マレーシアの公務員制度改革は, 1993年に策定された「ビジョン2020」で枠組みが示されたもので, グローバル時代に対応した先進国型公務員制度への脱皮をはかるとしている。国連開発計画(UNDP)では, このマレーシアの公務員制度改革を途上国の改革モデルとして高く評価している。
- (33) MAPUは1997年に総理府の内局として設置された機関で, 公共部門における効率, 有効性, 品質を向上させることを任務としている。
- (34) 改めて言うまでもないが, TQMは日本の企業の品質管理運動がモデルになっている。これはマハティール首相の「ルック・イースト」政策の一つの具体的な姿といえよう。
- (35) 片山 裕「アキノ政権下の行政改革」(日本行政学会編『年報行政研究33 比較行政研究』ぎょうせい, 1990年)。
- (36) フィリピン大学のA・ブリランティス(Alex B. Brillantes)助教授へのインタビュー(2001年9月17日)。
- (37) 『海外労働情報』2000年4月。
- (38) 『海外労働情報』2001年5月。フィリピンの公務員の定数削減計画は, 1992年に制定された「自然削減法(Attrition Act)」に基づき, 退職者の不補充という形で行なわれている。ただし, 免除規定があり, 政府機関のうち半数以上が適用除外となっている。"Administrative Reform in Asia: the Philippine Experience," <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000233.pdf>.
- (39) BOT(Build, Operate and Transfer)は民間資金で公共事業を行なうもので, 新しい公共管理の手法として注目されているものである。日本ではPFI(Private Finance Initiative)と呼ばれる。
- (40) 『海外労働情報』(2000年10月)による。これによりASEAN主要5カ国でILO条約87号を批准していない国は, マレーシアとタイだけとなった。

- (41) Transparency International, *Global Corruption Report 2001*, p. 28. アジア諸国の腐敗問題については, Jon S. T. Quah, "Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized?" *Public Administration Review*. Vol. 59, 1999, pp. 483-494.
- (42) Bidhya Bowornwathana, "Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes," *Governance: An international Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, 2000, pp. 393-408.
- (43) 開発途上国の行政改革に対する国際援助機関の支援のあり方については, 小池 治「開発途上国のガバナンスと行政改革」(『季刊行政管理研究』No. 96, 2001年12月)を参照されたい。